

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y GESTIÓN DEL RIESGO: INVASIONES DE TERRENO EN ULLOA, VALLE¹

Por: MELISSA LOZANO HINCAPIÉ²
MIGUEL ANTONIO MATEUS BEDOYA³
CAMILA BOTERO SÁNCHEZ⁴

RESUMEN

Debido al fenómeno que se presenta actualmente sobre el asentamiento de personas sobre predios del Estado, que cobijan diversos sectores del municipio de Ulloa, Valle, se han generado diversos problemas públicos relacionados con temas que involucran la zona geográfica donde estos habitan, y el peligro que podría causar el hecho de alojarse en ese territorio; por lo tanto, este artículo tiene como propósito analizar las políticas públicas y verificar las actuaciones implementadas por parte de la Alcaldía del municipio de Ulloa, esto a través del Estudio de Caso como estrategia metodológica de investigación.

Palabras clave

Políticas públicas, invasión de terrenos públicos, plan de riesgos, reubicación, reincidencia.

¹ Artículo producto del seminario *Estado, políticas públicas y desarrollo social*, como opción de grado para obtener el título de abogado o trabajador social de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira, para el año 2018.

² Egresada no graduada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: melissalozanoh@gmail.com

³ Egresado no graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: miguel-mbm@hotmail.com

⁴ Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: cbotero.trabajosocial@unilibrepereira.edu.co

ABSTRACT

Due to the current phenomenon of settlement and the reoccurrence of land invasions on State land, which cover various sectors of the municipality of Ulloa Valle, various public problems have been generated related to issues that involve the geographical area where they live. and the danger that could be caused by staying in that territory; Therefore, this article aims to analyze public policies and verify the actions implemented by the Mayor's Office of the municipality of Ulloa, this through the Case Study as a methodological research strategy.

Keywords

Public politics, invasion of public lands, risk plan, relocation, recidivism.

INTRODUCCIÓN

En Colombia se presenta la problemática de las invasiones y asentamientos ilegales de terreno en predios del Estado, los cuales en la mayoría de las ocasiones ocurre en zonas de alto riesgo no mitigable; con el desarrollo del presente trabajo se quiere desarrollar un análisis de políticas públicas del municipio de Ulloa, Valle del Cauca, mediante el Estudio de Caso de los asentamientos de los barrios Buenos Aires y Villa Montana.

Este artículo de investigación está encaminado a realizar un análisis de los posibles impactos de las políticas públicas formuladas e implementadas, con fundamento en un autor principal en el tema, como lo es el profesor ROTH (2008 y 2010); también se hablará acerca de los conceptos de invasión, asentamiento humano, urbanización y de suburbio, desde un contexto de factores de riesgo y el subsidio de vivienda en especie.

En el ámbito de la investigación y del análisis de las políticas públicas, los Estudios de Caso son herramientas de aprendizaje y ejercicio profesional que permiten conocer el contexto de los problemas reales, la problematización de situaciones, y la solución de situaciones potencialmente problemáticas.

En diferentes procesos investigativos e indagación académica los Estudios de Caso son una estrategia metodológica de trabajo cualitativo, que puede iniciar con una serie de preguntas e indagaciones empíricas dentro de un contexto real social de existencia, para dimensionar situaciones problemáticas de manera global, y de la misma manera proponer las acciones pertinentes.

Muchas de las situaciones analizadas en los estudios de caso deben incluir información certera que amplíe la visión de estas, como datos institucionales, regulaciones normativas, usos y costumbres relacionados con la cultura, con el rol de los distintos actores involucrados.

La estructura y el tipo de caso que se desplegará tienen que ver con la formulación de preguntas reflexivas, que conlleven a una identificación y posible esclarecimiento de los elementos esenciales del problema, a fin de proponer cursos de acción, de acuerdo al contexto real de existencia.

Este artículo se desarrollará en tres partes: en la primera de ellas se hará una contextualización general sobre ¿Qué son las políticas públicas? ¿Qué son las invasiones de terreno sobre predios de la Nación? y también sobre el componente social alrededor de las causas y consecuencias con relación a los riesgos naturales; en la segunda parte se indagará las agendas públicas en los órdenes nacional, departamental y municipal, y finalmente, en la tercera parte se ahondará sobre el caso de los Barrios Villa Montana y Buenos Aires del municipio de Ulloa, Valle del Cauca, para así lograr un mayor acercamiento al problema de las invasiones en zonas de alta probabilidad de riesgo y

desastre, esto desde una interpretación socio ambiental del fenómeno, con lo cual se daría respuesta a la pregunta: ¿Cómo se trata el riesgo y los subsidios de vivienda en las invasiones desde las políticas públicas?

1. ACERCAMIENTO A LOS ENFOQUES ANALÍTICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las políticas públicas, en relación al tema social problemático que se desarrollará, será abordado desde diversas perspectivas: por un lado, desde una parte doctrinal que ha definido las mismas, y por otro desde la vivencia actual en el marco de la implementación en nuestra sociedad colombiana.

En efecto, dada la complejidad del objeto de estudio (la política pública) se está abocado a considerar que, como ya se señaló, una sola teoría no está en condición de brindar una explicación satisfactoria, por lo tanto el campo del análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan, en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas (ROTH, 2008).

En Colombia, por ejemplo, el proceso de implementación de las políticas públicas, para la solución de las problemáticas más apremiantes, aún no cuenta con modelos analíticos y teóricos que propongan la pedagogía política como herramienta de difusión retórica que involucre más participación democrática; en este sentido, se observa que para que una política pública en proceso de implementación tenga orientación hacia el interés público, coordinación y coherencia, debe contar con mayores niveles de participación y cultura política ciudadana.

En primer lugar, cuando escuchamos las palabras políticas públicas, podemos evidenciar que se trata claramente de los lineamientos institucionales

diseñados y formulados para dar atención a un problema público, a situaciones socialmente problemáticas, que quizás pudieron haberse originado en iniciativas netamente privadas, pero que por su expansión se convirtieron en problemas que le competen al Estado por tratarse de situaciones de gran impacto en la sociedad.

Las políticas públicas son resultantes de un proceso de construcción social, producto de la interacción entre el Estado y la sociedad; la política pública y su análisis son un campo interdisciplinar de trabajo académico e investigativo ligado a la ciencia política, y al mismo nacimiento de esta como ciencia. Se asume la política pública desde dos perspectivas: la primera como una construcción social, y la segunda como la construcción de un objeto de investigación.

El idioma inglés separa conceptualmente la “política” en tres términos diferenciados:

Polity se refiere a la esfera política en general; *politics* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político (el juego electoral, los debates en el Congreso, las movilizaciones, los cargos, etc.); y finalmente, *policy* designa a las actividades resultantes de la *politics* (sus consecuencias, resultados o sus *outputs*). De modo que la *policy*, término que tiene en inglés el significado de curso de acción, de programa de acciones adoptadas por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, corresponde, combinado con el concepto de *public*, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir *public policy* o política pública (ROTH, 2010, p. 19).

Lo anterior significa que siempre debe existir una serie de tareas orientadas a definir situaciones de interés general, en donde se definan plazos por parte de las autoridades públicas y los recursos a invertir, denominado plan de acción, en donde cada autor que refiera la política pública pueda discutir qué, cuándo, y con quién va a implementar las acciones pertinentes para la puesta en marcha de la misma.

VARGAS (1999) ha propuesto considerar a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (ROTH, 2010, p. 21).

Las políticas públicas en su gran mayoría tienen un impacto inmediato en el bienestar de la población, puesto que buscan dar respuesta a las necesidades, intereses, preferencias, y tratar de disminuir el problema, siendo estas eficientes al proporcionarle a la sociedad un bienestar individual y colectivo al mismo tiempo.

Los modelos analíticos contruidos para el estudio y análisis de las políticas públicas ha sido el resultado, por un lado, de los cambios económicos, políticos y sociales del siglo XX, y por el otro, producto del esfuerzo teórico y hacen parte de todo un proceso de construcción epistemológica, que dio origen a una disciplina científica y a una ciencia social aplicada, llamada *Análisis de políticas públicas*.

En el análisis y construcción deliberativos de las políticas se concluye necesario introducir el análisis de la retórica –entendida como el arte de convencer o persuadir–, y la relación con la legitimación de las políticas públicas; en este escrito, por ejemplo, se propone un enfoque pedagógico de la política pública que valoriza la participación ciudadana en el proceso de

construcción de las políticas públicas, y actúa en el proceso de formación de la cultura política.

El doctor e investigador ROTH (2010) establece un concepto muy amplio y preciso sobre el tema. Al respecto dijo:

Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (ROTH, 2010, p. 21).

A raíz de esta definición es importante no pasar de largo, sino adentrarse a ofrecer una explicación sumaria, por tal motivo, cuando el autor se refiere a “objetivos colectivos necesarios”, nuevamente hay que traer a colación el tema del problema social y público, ya que es la base del planteamiento del problema que debe trazar el Estado, con miras a establecer si dicho asunto es de interés público, estable o permanente, y cuáles son los mecanismos por implementar en la sociedad para generar cambios, siendo allí donde se crea la necesidad de implementar acciones de manera planificada para que cada etapa de la política pública sea eficaz, lo que conocemos como *polycycle*:

El *polycycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (ROTH, 2010, p. 49).

La implementación es la fase definitiva del proceso de las políticas públicas. Implementar significa decidir para asignar tareas que se comunican al ejecutor quien se encarga de materializar las directrices del tomador de decisiones (ROTH, 2010, p. 118).

La calidad en la implementación es fundamental para el proceso de la política, puesto que en esta fase se toman las decisiones ejecutorias para la acción, por lo que se deben tener en cuenta elementos que fortalezcan una política pública antes de su implementación, como por ejemplo calidad, transparencia, y apropiación social (transformación de la realidad).

Ahora bien, cuando se analiza el tema de las políticas públicas en la sociedad colombiana surge el hecho de que las mismas son creadas o establecidas en los Planes de Desarrollo que son fundados cada 4 años con el gobierno de turno, lo que hace que se genere una constante renovación de los estudios y la elaboración de un diagnóstico por parte de los diferentes actores que se ven involucrados en la necesidad de coadyuvar en la formulación y diseño de la política pública que se ve plasmada en la agenda a desarrollar, ya sea a nivel nacional, departamental o municipal.

Como consecuencia de lo anterior la observación constante de las políticas públicas en todo el territorio nacional ha plasmado una idea en la sociedad, del margen que existe entre la creación de las mismas y su implementación, la cual se deriva directamente de la importancia que tiene la política pública para los actores que la promueven, ya que en cada periodo de elecciones en Colombia se adelantan propuestas de creación de políticas públicas, y cuando ya han sido electos, esos autores por votación popular no promueven en su plan de desarrollo dicha propuesta, por no tener mayor interés en ella, ante lo cual es significativo establecer que, como dice ROTH (2012): “el número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere, en el

proceso de decisión; por lo tanto, la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto en el seno del Estado” (p. 20).

Se trata entonces de verificar, por un lado, cuáles son los intereses que más favorezcan a la administración pública y al gobierno, muchas veces en aspectos puramente políticos, pero de otro lado surge el tema de los recursos suficientes para implementar una política pública que, en muchos casos, por falta de los mismos, no logran llegar a ser ejecutadas e implementadas, lo que a la luz del análisis de las políticas públicas se considera como ineficiencia:

Las relaciones de poder, la correlación de fuerzas, las alianzas, los intereses y los conflictos son condiciones inherentes a las políticas públicas y el entorno tiene un carácter social, ecológico y económico, que determina su naturaleza y su dinámica. El éxito de esta interacción se ha relacionado, con la comunicación, coordinación y coherencia entre investigadores y hacedores de políticas, tanto durante el diseño e interpretación de los estudios como durante formulación e implementación de las políticas (SALAS-ZAPATA, W., 2012, p. 4).

En efecto, en una sociedad casi que totalmente globalizada surgen diversos problemas en el contexto político y económico cosmopolita, nacional o territorial, lo que asegura que constantemente los Estados, o las entidades descentralizadas con autonomía administrativa y financiera, tienen que centrarse en un cambio constante de sus agendas públicas y dar prioridad a temas de alto impacto social, no para corregir los problemas directamente de raíz, sino para tratar de mejorarlos.

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad surgen diversos problemas públicos, y en concreto hay uno de alto impacto al cual habrá de hacerle mención en el desarrollo de esta investigación; por ahora corresponderá

analizar el contexto dentro del cual surge este tema, específicamente a qué hace referencia en lo concerniente a las invasiones de terreno de predios del Estado.

2. SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, LA URBANIZACIÓN Y LOS SUBURBIOS DESDE UN CONTEXTO DE FACTORES Y GESTIÓN DEL RIESGO

Siguiendo la línea expositiva alrededor de la política pública, se citará una dimensión que trabaja el riesgo y los hábitat humanos:

Política ambiental: conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, actividades y proyectos que se orientan al mejoramiento del ambiente y al manejo adecuado de los recursos naturales. En particular, es la declaración por parte de una organización de sus propósitos y principios en relación con su desempeño ambiental, la cual constituye el marco de referencia para la acción y definición de sus objetivos y metas ambientales. A estos objetivos se deben incorporar decisiones y acciones específicas destinadas al cumplimiento de los mismos, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de estas políticas (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 249).

La Real Academia Española (RAE) (2014), en una de sus definiciones del significado de *invasión*, instauro lo siguiente: “ocupar anormal o irregularmente un lugar”, y en efecto, de eso literalmente se trata, pero pueden existir diversos tipos de invasiones, en este caso la que interesa para el tema es la de terrenos, donde la autora SUAVITA (2016), Master en Geografía, define las invasiones como “una ocupación por vías de hecho, de espacios públicos o privados tomados por la fuerza por un grupo de personas, que en pocas horas o días

levantan viviendas en materiales reciclados o de desechos (cambuches)” (p. 73).

Las invasiones son un problema que se viene presentando a partir del siglo XX en muchos países del continente americano y algunos europeos; son denominadas de diferentes formas como, por ejemplo, en Brasil favelas, en Costa Rica tugurio, en Ecuador suburbio, en Estados Unidos y México asentamiento, en España barrio de chabolas, en Francia *bidonville*, y en Italia *baraccopoli*.

Otro concepto que nos permite ampliar el tema es el siguiente:

Asentamiento humano: lugar donde un grupo humano desarrolla su existencia. No es el resultado de la mera adaptación humana a un determinado medio natural, ni tampoco es independiente de las condiciones naturales, es un producto de la mutua y constante interacción entre la sociedad y la naturaleza. De esta manera, los grupos humanos construyen su hábitat con la tecnología de que disponen y a partir de una determinada organización social. Los asentamientos humanos, así entendidos, varían en su tamaño y grado de complejidad. En consecuencia, constituye un asentamiento un complejo agregado de población. En ecología del urbanismo, se refiere a la ocupación de un espacio natural con fines de propiciar vivienda, con todas sus implicaciones sobre el medio natural (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 26).

Los asentamientos se caracterizan por establecer viviendas o refugios en comunidad, ya que el ser humano siempre busca la relación con otros siendo muy poco frecuente vivir aislados, además de ello buscan zonas ecológicas abundantes de las cuales se vean favorecidos, como por ejemplo donde haya

agua dulce, de ahí surge su estructura social y económica fundamentada en la agricultura.

En Colombia las invasiones de terreno tuvieron nacimiento en los años cincuenta, con una oleada de campesinos que fueron despojados de sus tierras a causa de la violencia, lo que ocasionó que estos se desplazaran a las ciudades, transformando así zonas urbanas en metrópolis rodeadas de asentamientos de viviendas clandestinas, causando tanto impacto en la época, que el presidente ALBERTO LLERAS CAMARGO (1961) se pronunció al respecto y dijo lo siguiente:

Como el fenómeno de la urbanización ha continuado acentuándose ... la angustiosa situación de estos nuevos contingentes humanos ha degenerado fácilmente en numerosos intentos de invasión de predios ajenos como ha ocurrido en Cali, Barranquilla, Cartagena y aún en la propia capital de la República (p. 187).

En la década de los setenta una gran crisis en el sector de la agricultura, que afectó directamente a los campesinos, ocasionó que los mismos lanzaran una protesta al conflicto por la tierra, por lo cual el Estado giró su mirada a la necesidad de trasladar la mano de obra del campo a las ciudades, y así implementar un proyecto masivo de urbanización con la construcción de viviendas, que al mismo tiempo generaría un gran aumento de empleo, pero que desafortunadamente no cubrió la total demanda de oficio y generó un acelerado asentamiento en sectores aledaños a las grandes ciudades, como Ciudad Bolívar en Bogotá, las comunas en Medellín, y las periferias de Cali. Con el paso de los años se convirtió en un problema con un crecimiento desenfrenado e irreversible, tal como lo dicen SÁENZ y VELÁSQUEZ (1989): *“la penuria de la vivienda y la proliferación de asentamientos espontáneos sintetizan este proceso de manera contundente”* (p. 77).

A pesar de ser un tema ligado a la historia de Colombia, este no ha ido disminuyendo, por el contrario, en la práctica ha ido incrementando su categoría, como se puede observar en las acciones que de una u otra manera el Estado genera para brindarle solución, puesto que es una realidad viviente en toda la Nación y en muchos países latinoamericanos donde las políticas son más vacías.

En lo relativo a los ocupantes o invasores surgen varios motivos tendientes a tomar la decisión de asentarse en esos territorios, como por ejemplo, circunstancias de extrema necesidad, indigencia y provecho ilícito, por lo tanto es un tema que podría envolver circunstancias relacionadas con la dignidad humana y vida digna de las personas, primero, por la zona territorial donde estos se establecen, ya que muchos de ellos habitan en zonas no mitigables o de alto riesgo, en donde ocurren en un mismo tiempo y lugar daños o pérdidas producto de eventos naturales peligrosos, como inundaciones lentas, movimientos en masa y flujos torrenciales, tal como lo clasificó el Departamento Nacional de Planeación, que fija los niveles de riesgos a los que se ven expuestos los municipios del país, motivos que ignoran muchos de los ocupantes.

Segundo, diversas familias viven situaciones de escasez en los servicios públicos domiciliarios. Aunque el Estado se encuentra en la obligación de suministrar agua potable para su consumo, se puede evidenciar que en los asentamientos aledaños correspondientes a sectores rurales de difícil acceso, es muy arduo cumplir con este principio, y en tercer lugar, estos se ven desprovistos de muchas ayudas que el Estado podría brindarles para mejorar sus condiciones de vida, puesto que muchas administraciones se ciegan a la idea de invertir los recursos destinados para los municipios en estos sectores, por el hecho de siempre existir personas que incentivan a las ocupaciones como un negocio ilegal que favorece a algunos, pone en desventaja a otros, y deja en desbalance al gobierno sobre la toma de sus decisiones.

De igual manera, aprovechando las circunstancias de extrema necesidad de ciertas personas, algunos actores de la sociedad, mal intencionados, se valen de la buena fe, y mediante maniobras fraudulentas obtienen dinero de la venta de predios públicos, actuando como propietarios o poseedores de esas tierras sobre las cuales no existe título alguno, y hacen creer a los incautos que le ha sido transmitido el poder sobre ese bien, mediante el modo de adquisición del dominio, tal como se puede observar en un reportaje realizado por el periódico *El Universal*, que dejó en evidencia este tipo de modalidad: *“Hay personas que siempre están pendientes de los terrenos baldíos y aprovechan para invadirlos. Muchas veces ni siquiera es la necesidad de vivienda, sino que quieren poseer el lote para venderlo a personas incautas, pues quienes invaden, por lo general, ya tienen casa”* (FLÓREZ D., 2017).

En este sentido se expone conceptos como, por ejemplo:

- a) **“Suburbio:** barrio en los alrededores o afueras de una ciudad, especialmente habitado por personas de escasa condición económica” (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 296).
- b) **“Urbanización:** proceso en el cual la población de un país deja de ser principalmente rural y se convierte en urbana. Se debe a la emigración de las personas del campo a la ciudad en busca de mejores empleos y condiciones de vida, se da como resultado de cambios estructurales en la economía” (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 313).

Otro de los factores primordiales para el aumento desenfrenado de esta problemática se puede observar en la falta de oportunidades de empleo y educación, ya que son personas que desde un bajo nivel cultural se ven obligados a ocupar predios por falta de acceso a una vivienda de interés social, y aunque la nación aumente sus índices de empleo o subsidio de vivienda, la cobertura de favorecidos es baja.

De igual manera, la administración gubernamental que hace frente a la situación de buscar legalizar estos territorios para viviendas propias tiene un proceso muy complejo, donde se generan pérdidas inminentes en la suspensión de proyectos que producen retrocesos en los trazos para construcción en lugares de difícil acceso, zonas pantanosas, ribereñas y que ponen en peligro a las mismas personas, y el acceso a servicios públicos en zonas donde, inclusive, no es posible la cobertura.

Finalmente, la lucha por la propiedad privada es algo que va ligado a la historia de la humanidad, y al mismo tiempo la escasez de recursos para las minorías, por ello es un tema de ámbito legal, político y social que tiene que ser intervenido a través de acciones o mecanismos implementados por los Estados.

3. ALGUNOS ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS Y NORMATIVOS

La estructura jurídico-política de una sociedad está basada en todos los derechos que emanan de las normas, y que sancionan la conducta de los individuos por ser estas imperativas y de obligatorio cumplimiento, por lo que, dentro de las funciones del Estado, se encuentra la de regir de manera armónica, a través de las instituciones públicas.

Para este caso la CORTE CONSTITUCIONAL (1997) se ha referido a las invasiones, y la relación de estas con el derecho a la propiedad. Dijo lo siguiente:

El invasor atenta contra el derecho de propiedad, pues irrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición. A la luz del Estatuto Fundamental, el derecho de propiedad, en sí mismo

relativo y sometido a restricciones, únicamente se reconoce y protege en la medida en que revierta, a favor de la sociedad y en beneficio del interés colectivo, que prevalece. El sistema jurídico tiene contemplados los mecanismos y procedimientos con arreglo a los cuales, sin desconocer los derechos del dueño, se puede deducir en la práctica la relatividad de los mismos y su sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social. No se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre con la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión (Sentencia C-157).

Así pues, como el derecho a la propiedad en la Carta de 1991 fue definido como función social, el propietario tiene deberes y obligaciones para favorecer el interés colectivo que prevalece, sin embargo, al invasor ocupar predios estatales, está en oposición con el disfrute de esos lugares públicos de los que se benefician todos los colombianos, y no puede prevalecer el interés particular sobre el general.

Al mismo tiempo, la Corte Constitucional (1997) dijo:

Invasión de hecho sobre tierras-soluciones estatales: En muchos casos las invasiones y ocupaciones de hecho sobre tierras urbanas o rurales tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a dar soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana

y a los derechos elementales de personas pobres (Sentencia C-157 de 1997).

A pesar de la prevalencia del interés general, de igual manera el Estado no puede dejar de lado las situaciones que afectan a los ocupantes y no atender las necesidades de extrema necesidad que atentan contra la dignidad humana, por eso debe hacer una ponderación de derechos y dar solución equitativa y eficaz a la problemática:

Por otra parte, como la Constitución establece la obligación estatal de velar por el mantenimiento del equilibrio ambiental y por la preservación de los recursos naturales (arts. 49, 79 y 80 C.P., entre otros) y tiene a su cargo, además, la responsabilidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas residentes en Colombia, no menos que la de velar por la prevalencia del interés general y las obligaciones sociales del Estado y de los particulares (art. 2 C.P.), no es descabellado que la ley sancione con mayor rigor a quien, fuera de llevar a cabo planes de urbanización no autorizados legalmente, los adelanta en terrenos o zonas de reserva ecológica, o en áreas de alto riesgo, o señaladas por el Estado para la construcción de obras públicas (CORTE CONSTITUCIONAL, 1997).

De suerte que la Constitución de 1991 (art. 51) establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, y que el Estado promoverá planes para viviendas de interés social con financiación a largo plazo para dar cumplimiento a este derecho.

De ahí parte el motivo por el cual el gobierno se vio en la obligación de crear una ley que garantizara los derechos de aquellas personas que ni siquiera se encontraban en las capacidades para acceder a una financiación de vivienda, y fue la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual dicta normas tendientes a

facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, que fija las responsabilidades y funciones de las entidades nacionales y territoriales con la cooperación del sector privado para el acceso a la vivienda de interés social y viviendas prioritarias, que se enfocan en aquellas familias de escasos recursos para que puedan obtener una vivienda digna.

La Ley 1537 de 2012 (art. 2º) fija los lineamientos para la creación de una política pública de vivienda en cabeza del Ministerio de Vivienda, y distribuye la asignación de los recursos a través de los fondos destinados para las mismas, que serán invertidos mediante subsidios; en el artículo 12 implementó el subsidio en especie para población vulnerable, siempre y cuando cumplan con los requisitos de focalización y priorización a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual fijará unas listas en coordinación con los Alcaldes municipales y distritales para personas potencialmente beneficiarias, y en el inciso 2 del este artículo se hace referencia a aquellas personas que son beneficiarias de este subsidio, por lo tanto es aquí donde el riesgo entra a hacer parte como un elemento de primera necesidad para el gobierno nacional, ya que en el literal d menciona a los habitantes que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigables, los cuales tienen derecho al 100% de subsidio de vivienda en especie.

El Decreto 1921 de 2012, por medio del cual reglamenta los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012, instauro la metodología para la identificación y selección de los hogares beneficiados para un subsidio de vivienda, considerando el CONPES Social 102 de 2006, que aprobó la reducción de la pobreza extrema para la incorporación de los hogares más pobres a la Red Social del Estado, y así modificar su condición, y estableció de igual manera que los hogares potencialmente beneficiados que figuran en las listas enviadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por encontrarse en zonas de alto riesgo no mitigable, deberán ser acompañados de los censos elaborados por el Consejo Municipal para la gestión del riesgo, avalado

previamente por el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, y refrendado por la Unidad Nacional de Riesgos.

En cuanto a la amenaza de riesgo en todo el territorio colombiano, la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL (2007), hizo mención a lo siguiente:

Colombia se encuentra localizada en la esquina noroccidental de América del Sur, en una zona de muy alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Suramérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado por la ocurrencia de sismos destructores, tsunamis (maremotos) y la activación reciente de varios de sus volcanes (...) Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y de meteorización tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia también un país altamente propenso a la acción de eventos severos de erosión, deslizamientos, crecientes torrenciales, avalanchas, desbordamientos, inundaciones e incendios forestales (pp. 28 y 29).

El Departamento del Valle del Cauca está situado al suroccidente del país, formando parte de las regiones Andina y Pacífica; está dividido en 42 municipios, entre ellos Ulloa, fundado el 17 de diciembre de 1928 por Leocadio Salazar, y ubicado en su mayor parte en zona montañosa, siendo este el más pequeño en extensión y población, limitando al Norte con el Municipio de Pereira, Risaralda, al Sur con el Municipio de Alcalá, al Occidente con el Municipio de Cartago y al Oriente con el Municipio de Filandia, Quindío (GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA, s.f.).

Entendemos aquí como **gestión del riesgo**: “planeamiento y aplicación de medidas orientadas a impedir o reducir los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el ambiente” (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 163), y como **factor de riesgo**: “condición que se asocia con un aumento en posibilidades de que un proceso negativo se desarrolle o suceda (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 142).

Todo lo anterior está fuertemente relacionado con los asentamientos humanos, puesto que las zonas⁵ regularmente invadidas son aquellas que están desprovistas de construcciones urbanas, y por el contrario son zonas de alto riesgo para la construcción de vivienda, que se ven amenazadas por todos los factores de alta peligrosidad para la conservación de la vida, por tal motivo en el año 2012 se adoptó por primera vez en Colombia una Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012), que estableció instrumentos, planes, fondos y estrategias para la financiación del riesgo.

De igual manera, el Ministerio de Vivienda a través de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo “TODOS POR UN NUEVO PAIS” para el periodo 2014-2018, implementó en el año 2015 la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, y estableció que es prioritario para los municipios y los distritos fijar en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para la zonificación de amenazas y riesgos como el eje central de su modelo de ocupación, del cual se derivan, por añadidura, temas sobre vivienda, espacio público, servicios públicos y vías.

Otro aspecto relevante de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, es que en su artículo 8° fija cuáles son las acciones urbanísticas de la función pública

⁵ Útil mencionar que se entiende por **unidad fisiográfica**: “zona, área o lugar definido, homogéneo o heterogéneo, con una descripción geomorfológica regional que comprende solo el relieve” (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 313).

de ordenamiento territorial, entre ellas la del numeral 5: *“Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”*, y se deberá tener en cuenta todas las políticas superiores sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, y de igual manera la localización en planos de las zonas de alto riesgo, para así permitir que cada municipio ejerza autonomía sobre su territorio, y que el mismo esté en constante búsqueda de la preservación del suelo, del patrimonio ecológico, y sobre todo del amparo de la existencia de las personas, y de igual manera garantizarles el mejoramiento de la calidad de vida, con la prevención de desastres.

4. ULLOA (VALLE DEL CAUCA) COMO ESCENARIO DE RIESGO NO MITIGABLE, TENDIENTE A ALINEAR DIRECTRICES DE POLÍTICA PÚBLICA

Debido a lo que precisó el Ministerio de Vivienda con respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA (2011, ya había implementado la gestión del riesgo en el POT⁶, y mencionó que las condiciones geológicas, topográficas e hidrográficas del departamento favorecen a catástrofes provocadas por fenómenos naturales como actividad sísmica, movimiento de masas, flujos torrenciales e inundaciones:

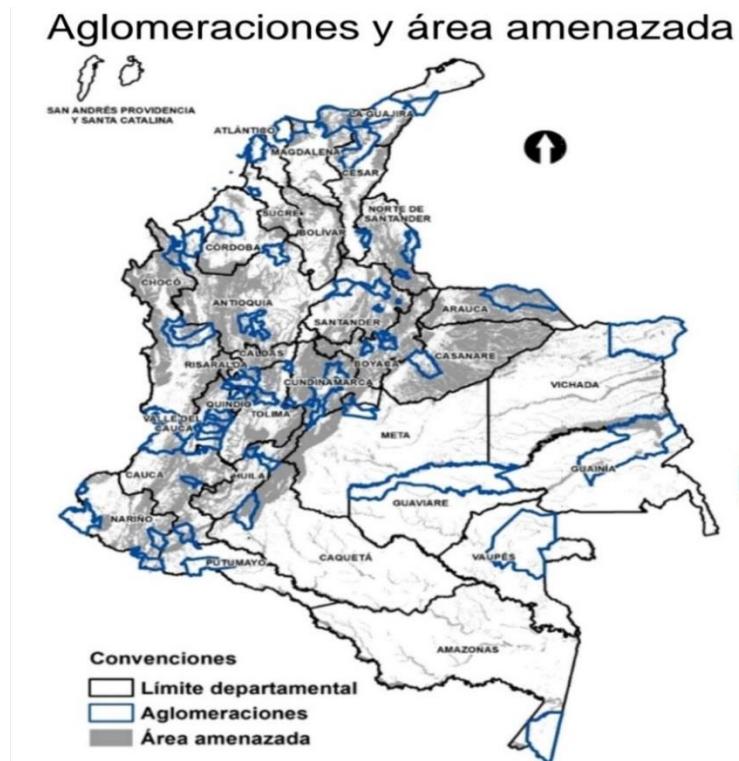
En los municipios vallecaucanos existe una precaria planificación del territorio, que incorpore la prevención y la reducción del riesgo en los

⁶ **“Plan de ordenamiento territorial:** documento que describe el proceso de planificación y gestión político-administrativa, cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de la población, orientando desarrollo del territorio, dirigiendo y regulando su utilización, transformación y ocupación de forma participativa de acuerdo con las estrategias de desarrollo, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones socioculturales” (HOGARES JUVENILES CAMPESINOS, 2006, p. 243).

procesos de ordenamiento territorial, lo cual hace que hoy exista, un alto número de viviendas y habitantes en zonas de riesgo, muchos de ellos en condiciones de riesgo no mitigable (Cartilla 02, p. 10).

Gracias a un estudio hecho por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el índice municipal de riesgo de desastres de Colombia en 2018, podemos observar cómo las amenazas de desastres naturales tienen una alta probabilidad de darse en el Valle del Cauca, donde se ven expuesto un gran número de personas por estar aglomeradas en esas zonas, tal como lo muestra la imagen 1, donde 18 millones de personas están localizadas en zonas con mayor amenaza hidrometeorológica, por encontrarse en un alto flujo montañoso derivado de la cordillera occidental de los Andes; de igual manera, existe un rango de vulnerabilidad social, que es aquel que puede determinar cómo las personas con índices altos de pobreza se encuentran ocupando este tipo de zonas, por lo que son más propensos a estas inminencias, puesto que no se encuentran con oportunidades para gestionar el riesgo.

Imagen 1. DNP, Sistema de Ciudades 2017, metodología DADS, 2018



La Secretaría de Vivienda y Hábitat, en cabeza de la Gobernación del Valle del Cauca, creó una política pública de vivienda y hábitat para el año 2015, que acogió la Ley 1537 de 2012, anteriormente mencionada, para la construcción de viviendas prioritarias con un subsidio en especie del 100%, del cual dijo que el Ministerio de Vivienda está ejecutando un programa para la construcción y entrega de viviendas en condiciones de extrema necesidad, en donde una gran parte de los beneficiarios son personas afectadas por desastres naturales.

Al mismo tiempo, la Comisión Técnica del Comité para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento, ha venido realizando desde finales de 2006 una base de datos, donde recopila la información derivada de los POT sobre el número de personas que se encuentran en amenaza de alto riesgo, y a partir de información que pudo recoger de la Dirección Técnica Ambiental de

los Documentos Técnicos de soporte de 42 planes de ordenamiento territorial del Valle del Cauca para el año 2010, y determinó que el municipio de Ulloa tiene un dígito de 73 habitantes y 15 viviendas en alto riesgo, y que al día de hoy esa cifra podría ser mucho mayor a causa del alto flujo de asentamientos ilegales en todo el municipio.

Al encontrarse este reclinado en la cordillera central, es un municipio propenso a diversos factores de riesgo ambiental, entre ellos sismos, movimiento de masas, flujos torrenciales, erupción volcánica, entre otros, provocando que barrios como Buenos Aires, ubicado en las Carreras 1ª y 2ª con peatonal de la 6ª, y Villa Montana, ubicado en la Carrera 7ª con Calle 1ª Bis, sean los más tendientes a ser afectados, ya que estos se encuentran, según el plan de prevención y atención de desastres actualizado para el año 2017, en una zona geomorfológica de amenaza y riesgos naturales.

Para poder determinar cuál es la incidencia del riesgo sobre las invasiones de terrenos públicos en Ulloa, se parte del estudio del Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, suscrito por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, actualizado al año 2017, y en su página 46 fija el formulario número 2 de descripción del escenario de riesgo por “cambio climático global e implicaciones locales (vendavales, incendios forestales sequias)”, y fijó uno de los elementos de estudio denominado localización, que es al que le corresponde determinar un grado mayor o menor de incidencia de riesgo y estipuló que estas zonas del municipio son las más propensas a sufrir tales riesgos: *“Asentamientos y/o viviendas en zonas de alto riesgo de ser afectados por vendavales zona rural veredas El Placer, El Bosque, Chapinero, La Montaña, El Piñal, y en la zona urbana en el barrio El Brillante, Buenos Aires, Obelisco, Villa Montana”* (SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL VALLE DEL CAUCA, 2011, p. 47).

Asumiendo los datos expuestos, se puede determinar que existen en dos de los barrios (Buenos Aires y Villa Montana) invasiones ilegales sobre terrenos del Estado, por consiguiente estos también son propensos a ser víctima de otros de los elementos de riesgo, como el movimiento de masa y la actividad sísmica, tal y como se pudo determinar a partir del estudio realizado a consecuencia del fenómeno sísmico ocurrido el 25 de enero de 1999, que en el Decreto 045 de 1999, por medio del cual se adoptan estudios técnicos sobre la zonificación y resultados del área urbana del municipio de Ulloa, en su artículo 2°, fija a estos sectores como zonas de alto riesgo, al mismo tiempo reubicó a familias afectadas y se reconoció a estas áreas como públicas, por lo que este plan municipal de gestión del riesgo ha cobijado el Acuerdo 029 de 2001, modificado por el Acuerdo 022 de 2009, que define el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, plasmando así la creación de un plan de prevención y atención de desastres, y por ello en el artículo 63 fijó las áreas de amenaza y riesgos naturales, en su artículo 80, las acciones en vivienda de interés social, y en su artículo 81 las estrategias de gestión para construcción de vivienda de interés social y reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

En este mismo orden de ideas, el Consejo Municipal de Ulloa creó una política pública de vivienda y subsidio de vivienda con el Acuerdo 026 de 2017, que busca realizar de carácter permanente planes y programas de vivienda, y al mismo tiempo plasmó dentro de sus objetivos específicos, en el literal h, *“Reubicar y mejorar asentamientos y barrios precarios a partir de estudios detallados de amenaza, riesgo y vulnerabilidad”*.

Por lo anterior, la Alcaldesa a través de las facultades conferidas por el Consejo Municipal en el Acuerdo 007 de 2017 ha gestionado un empréstito de 1.100.000.000 millones de pesos, y dentro de sus objetivos principales, se encuentra la adquisición de predios para la construcción de viviendas nuevas para aquellas personas vulnerables residentes en el municipio.

El Acuerdo 029 de 2001, que adoptó el esquema de ordenamiento territorial, se refirió en su artículo 63 a las áreas de riesgo y amenazas naturales, fijando entre ellas a los barrios Buenos Aires y Villa Montana. Con respecto al primero estableció que “El barrio Buenos Aires se localiza en la parte centro oriental del casco urbano, sobre una ladera inclinada de 30° a 45°, que cae a una cañada afluyente de la Quebrada El Brillante. El sitio se caracteriza por presentar cicatrices de antiguos deslizamientos y zonas con fenómenos de remoción en masa activos” (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2001, p. 13), situación que genera que los ocupantes día a día sean expuestos a sufrir una calamidad provocada por las aguas lluvias, y generen nuevos movimientos de tierra, tal como se puede observar en la imagen número 2.

Imagen 2. En el barrio Buenos Aires se observa una inclinación sobre ladera ribereña



Fuente: Elaboración propia (2018).

Sobre el segundo barrio mencionó:

El costado norte del barrio Villa Montana, a partir de la cra. 1 hacía el norte, es una ladera inclinada de 28° a 35° que cae a la Quebrada El Brillante sobre la cual fueron arrojados los materiales de descapote

resultantes de la construcción de las vías y de la adecuación del terreno para las construcciones habitacionales. Sobre esta ladera se observan varias cicatrices de antiguos flujos de suelos; sin embargo, hacia la parte media de la cra. 1, uno de los flujos se encuentra en actividad, involucrando parte de la calzada de la vía y amenazando con avanzar hacia el sector densamente poblado” (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, 2001, p, 13).

Tal como lo muestra la imagen número 3, se evidencia la alta peligrosidad de deslizamientos, al encontrarse esta población a pocos centímetros del borde de ladera, y donde no hay ningún tipo de obra o muro de contención que lo pueda evitar, ni mucho menos las adecuaciones de los invasores, como, por ejemplo, piedras debajo de las casas construidas por ellos para darle más soporte a la misma.

Imagen 3. Casa en el Barrio Villa Montana, con alta probabilidad de deslizamiento



Fuente: Elaboración propia 2018.

Desde la información anterior se tiende a mostrar que las invasiones localizadas en Ulloa sobre predios estatales son afluencias que buscan localizarse en depresiones que colindan con zona ribereña, y más aún

confinados directamente en tierras con mayor vulnerabilidad al presentarse antecedentes o suturas en el deterioro de las capas del suelo.

Uno de los acontecimientos importantes que dejó fragilidad en la zonificación de los sectores fue el sismo ocurrido el 25 de enero de 1999, que declaró en estado de emergencia, social y ecológica diversos municipios, entre ellos Ulloa, el cual decreto áreas de alto riesgo no recuperables a los barrios Buenos Aires y Villa Montana, desalojando y reubicando a los asentamientos humanos a través del Decreto 045 de 1999, por medio del cual se hacen estudios técnicos sobre zonificación de amenazas geológicas.

Desafortunadamente se volvieron a asentar grupos de personas en ese sector, generando así una remoción en masa que devastó una vivienda ubicada en Buenos Aires, dejando por lo menos diez construcciones en riesgo de deslizamientos, tal como lo indicó el Esquema de Ordenamiento Territorial de 2017.

Con estos datos se observa que, antes de la creación de la Ley 1523 de 2012, que adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres mencionada anteriormente, el municipio ya había realizado estudios sobre las zonas de mayor amenaza en su esquema de ordenamiento territorial, que fue acogido con el Acuerdo 029 de 2001, y que al día de hoy se encuentra actualizado al año 2017.

Así mismo, el municipio en algunas ocasiones ha intervenido en el sector con respecto al elemento del riesgo, ya que construyeron las transversales en la parte norte del barrio Villa Montana, para así captar las aguas lluvias en un pozo séptico y que las mismas no se desbordaran, y al mismo tiempo hizo un rediseño de la conducción de las aguas sanitarias para que cayeran al alcantarillado, y así evitar que fueran a afectar por percolación la parte baja del barrio Buenos Aires, tal como lo manifestó en conversaciones para el Estudio

de Caso el señor Leonardo Fabio Valdez Munar, quien actualmente es técnico operativo de la Secretaría de Planeación de Ulloa.

También es de suma importancia ver cómo el municipio ha implementado las políticas públicas de vivienda y subsidio de vivienda (Acuerdo 026 de 2017), tomando como referencia políticas de mayor jerarquía (Ley 1537 de 2012), siendo un municipio con apenas 5.811 habitantes al último estudio en 2015, y tener en consideración a las zonas de alto riesgo como posibles beneficiarias de un subsidio en especie para la construcción de vivienda con todos los requerimientos necesarios, y fundamentalmente en zonas ajenas al alto riesgo, como se expresó en el parágrafo del artículo 17 del mismo acuerdo.

Al mismo tiempo, la política pública de vivienda y subsidio del municipio fue muy clara en expresar que solamente se podrán otorgar subsidios cuando existan recursos en el presupuesto municipal o sean otorgados por el departamento, siendo allí donde entran en consideración los diversos factores por los cuales el municipio no promueve programas para ser beneficiario de subsidios nacionales, o no ha destinado parte del presupuesto asignado para ir reubicando a los posibles beneficiarios del subsidio en especie, aunque sea a largo plazo.

El único empréstito conocido para reubicar a familias habitantes de este barrio es el Acuerdo 077 de 2017, el cual busca construir aproximadamente 60 casas habitacionales, de las cuales 58 van a ser por subsidio de vivienda, pero no en especie, y dos por reubicación decretada por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Cartago, y el Promiscuo Municipal de Ulloa, por problemas en los servicios públicos domiciliarios, es decir que ninguna de las viviendas a construir son de los barrios Buenos Aires y Villa Montana, al encontrarse en zona de alto riesgo y ser beneficiarias por reubicación.

Es importante no dejar de lado el tema de las problemáticas sociales que surgen en las familias ocupantes, ya que día a día estos son afectados por variables como desempleo, delincuencia, violencia intrafamiliar, consumo de sustancias psicoactivas, entre otras.

En diálogo con la trabajadora social de Ulloa, Olga Lucía Álvarez, esta exteriorizó que han asistido a la Comisaría de Familia e Inspección de Policía de Ulloa diversos habitantes de los barrios ya nombrados, por conflictos de violencia y desorden público que generan inestabilidad en la convivencia ciudadana.

Por medio de la observación realizada en las invasiones, y con la información brindada por funcionarios de la Comisaria de Familia y de la Alcaldía de Ulloa, se pudo establecer que por falta de espacio entre las viviendas en la comunidad las personas mantienen en constantes conflictos, entre ellos por el uso del suelo y por las costumbres culturales de cada uno: “los conflictos inter culturales son el resultado de la convivencia entre personas con códigos culturales diferentes que comparten el mismo espacio geográfico, y que no han aprendido a lidiar con la diversidad” (RUTH, 2013, p. 3) .

Es trascendental hacer hincapié en lo anteriormente expuesto, ya que en los barrios mencionados en el presente documento habitan personas como afros e indígenas, una totalidad de diversidad étnica, la mayoría desplazados, que tienen diferencias en la cultura, costumbres, valores, diferencias económicas, entre otras, que conllevan a la realización de prácticas que generan intolerancia entre vecinos, por lo tanto, al ser oriundos de otros municipios circunvecinos, se afecta indirectamente el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que habitan dichas invasiones, ya que los mismos necesitan un ciclo de vida armonioso y acorde con su edad, donde se le garanticen todos los derechos derivados de los alimentos.

La realidad es que el Estudio de Caso en esos barrios demuestra que los mismos conviven en un ambiente hostil, en donde hay escases de ambientes de recreación y falta de higiene lo que conlleva, entre otras cosas, a que sean vulnerables a enfermedades.

También se ven afectados al ser usados como medios para asentarse en territorios del Estado, ya que las entidades de policía son más vulnerables a dar cumplimiento a la Ley 1801 de 2016, nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia en su artículo 79 (parágrafo primero), que menciona que al momento de recibir una querrela por ocupación de hecho la entidad tiene 24 horas para el desalojo del ocupante, motivo por el cual el funcionario entra en conflicto, ya que la Constitución (art. 44, inc. 3) fija que los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen por encima de los derechos de los demás.

Además, se identificó que la comunidad necesita mejorar la comunicación entre ellos, puesto que deben aprender a respetar las acciones y formas de pensar de los otros: “la comunicación es un proceso esencial en todo ser humano y hace parte de toda estructura social, de allí su relevancia a nivel interpersonal y laboral. En consecuencia, cuando se alteran las prácticas comunicativas, se transforman las relaciones sociales” (SÁNCHEZ y OSPINA, 2014, p.14), asunto de suma importancia ya que la mayoría de conflictos se dan por la eventualidad de costumbres de vecinos como sacar la basura y dejarla cerca a la casa del otro, también porque hacen mucho ruido, lo que genera malestar en las personas que no comparten dichas costumbres, haciéndose evidente la importancia de fortalecer la comunicación y aceptar las diferencias.

Otro elemento relevante sobre la parte social de las invasiones, y que se relaciona directamente con las políticas públicas, es el desconocimiento de las mismas por parte de la población asentada, puesto que no cuentan con una

visión jurídica de la situación y por ello son propensas a la incomprensión de todos los beneficios de los que pueden ser parte para la obtención de una vivienda subsidiada con el Estado colombiano, al mismo tiempo no son conscientes de que están habitando zonas sobre las cuales se han adelantado estudios geomorfológicos donde se demuestra que es un terreno de alto riesgo.

Por otra parte, es primordial que el municipio adelante programas de capacitación del riesgo en terrenos vulnerables; se hace necesario que también se instruya a los habitantes de las invasiones sobre los derechos a los cuales estos son beneficiarios, y así se genere la necesidad de que las personas que habitan los barrios Buenos Aires y Villa Montana acudan a la Secretaría de Planeación del municipio de Ulloa, para que desde allí se preste mayor atención al fenómeno que se está presentando en el lugar, y se implemente la política creada (Acuerdo 077 de 2017), donde se cobija a esos sectores por ser de alto riesgo.

Por consiguiente, la Alcaldía está dispuesta a construir conductos que permitan que las aguas lluvia que se represan sobre la ladera sean desviadas y caigan en una zona contigua, mitigando la amenaza que tienen los barrios por deslizamientos de tierra.

Considerando que el municipio de Ulloa no cuenta con recursos propios suficientes para afrontar el tema de la reubicación de viviendas ubicadas en zonas declaradas de alto riesgo, se debería destinar un porcentaje adecuado de los recursos recibidos por el Sistema General de Participación (SGP) y del de ahorro pensional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene derecho a recibir el municipio en el año 2018, siendo aproximadamente un valor de \$5.598.378.045 millones de pesos, de acuerdo a la carta circular información del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), vigencia 2018.

Por último, a fin de consolidar una estrategia para reducir los asentamientos de invasiones sobre predios del Estado, convendría crear una dependencia de la Secretaría de Planeación que se encargue de regular y vigilar esos predios, para que no se sigan generando ocupaciones de hecho sobre todo el municipio de Ulloa, Valle del Cauca.

CONCLUSIONES

El análisis de las políticas públicas en la práctica investigativa del Estudio de Caso que se adelanta en el municipio de Ulloa, para esclarecer hechos jurídicos referidos al fenómeno de las invasiones de terrenos públicos, permite identificar problemáticas en la administración, referenciadas a la implementación ineficaz de las mismas, alegando la falta de recursos, evidenciando el desvío del interés político, que no logran un avance considerable en la disminución del problema.

Se demuestra el gran reto que enfrenta el municipio día tras día para evitar una tragedia, por encontrarse los barrios Buenos Aires y Villa Montana localizados en zonas de alto riesgo, tal como se fijó en el plan de riesgos del municipio, sumado a los antecedentes que marcan la delgada línea de un posible incidente mucho mayor.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPUS VIRTUAL DE SALUD PÚBLICA OPS (2016). “Breve guía para elaborar estudio de casos”. En: *Curso de diseño de programas educativos y materiales didácticas para el aprendizaje en red*. Disponible en: <https://cursos.campusvirtualsp.org/mod/resource/view.php?id=1311&redirect=1>

ESTRELLA, R.N. (2013). "El conflicto intercultural desde un contexto comunitario". En: *Revista Puertorriqueña de Psicología*. N° 24. Disponible en: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1946-20262013000100002&lng=pt&tlng=es.

FLÓREZ D., T. (2017). "El negocio de invadir terrenos públicos". En: *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/el-negocio-de-invadir-terrenos-publicos-248024>.

FUNDACIÓN HOGARES JUVENILES CAMPESINOS (2006). *Manual Abecedario Ecológico*. Bogotá: Ed. Taller San Pablo. Gobernación Valle del Cauca. Disponible en: www.valledelcauca.gov.co

ROTH, A. (2008). "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?". En: *Estudios Políticos*. N° 33, Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

ROTH, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ROTH, A. (2012). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. 8ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

SÁENZ y VELÁZQUEZ (1989). "La investigación urbana en Colombia". En: *Boletín Socioeconómico*. N° 19. Cali: CIDE

SALAS, Z.; RÍOS, O.; GÓMEZ, A. & ÁLVAREZ-DEL CASTILLO (2012). "Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos". En:

RevPanam Salud Pública. N° 32 (1). Washington, D.C.: Edit. Revista Panamericana de Salud Pública.

SANDOVAL C., C.A. (1996). *Investigación cualitativa. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social*. Bogotá: ICFES.

UN. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2007). *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países*. Colombia.

VEGA S. & OSPINA N. (2014). *La comunicación asertiva como función integradora de la práctica gerencial*. Palmira: Universidad Pontificia Bolivariana.

Referencias normativas

ALCALDÍA DE ULLOA (1999). Decreto 045. Por medio del cual se adoptan unos estudios técnicos sobre zonificación de amenazas geológicas y sus resultados en el área urbana del municipio de Ulloa, Valle del Cauca.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997). Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991, y se dictan otras disposiciones. D.O. N° 43.091. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. D.O. N° 48.411. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Ley 1537. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. D.O. N° 48.467. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. Junio 9 de 2015. D.O. N° 49.538. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONSEJO MUNICIPAL DE ULLOA, VALLE DEL CAUCA (2001). Acuerdo 029. Esquema de ordenamiento territorial municipio de Ulloa.

CONSEJO MUNICIPAL DE ULLOA, VALLE DEL CAUCA (2009). Acuerdo 022. Por el cual se adoptan las modificaciones y ajustes al esquema de ordenamiento territorial.

CONSEJO MUNICIPAL DE ULLOA, VALLE DEL CAUCA (2017). Acuerdo 007.

CONSEJO MUNICIPAL DE ULLOA, VALLE DEL CAUCA (2017). Acuerdo 026. Por medio del cual se crea las políticas públicas de vivienda y subsidio municipal de vivienda en la entidad territorial municipio de Ulloa-Valle del Cauca, y se dictan otras normas para su administración.

CORTE CONSTITUCIONAL (1997). Sentencia C-157. M.P.: José Gregorio Hernández. Disponible en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-157-97.html>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2006). CONPES 102. Por el cual se establece la red de protección social contra la extrema pobreza.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2012). Decreto 1921. Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012. D.O. N° 1921. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1961). *Plan Decenal de Desarrollo*. Bogotá: Imprenta Nacional.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL VALLE DEL CAUCA (2011). Cartilla 02. Por medio de la cual se implementa la gestión del riesgo en el plan de ordenamiento territorial.